

NIK o wdrażaniu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji

2016-08-30 08:00:00



Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 wdrożono zgodnie z założeniami, skupiając się na obszarach najbardziej zagrożonych korupcją: ochronie zdrowia, obronności, zamówieniach publicznych i administracji państwowej. W ocenie NIK w ciągu dwóch lat wdrażania Programu nie ustrzeżono się jednak błędów. Nie ustalono m.in. szczegółowych harmonogramów poszczególnych przedsięwzięć, nieprecyzyjnie określono mierniki. Brakowało też skutecznego systemu wymiany informacji i współpracy zarówno pomiędzy realizatorami zadań, jak i między środowiskiem naukowym a sektorem pozarządowym.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 stanowi główny instrument koordynacji krajowej polityki antykorupcyjnej. Jego celem jest ograniczenie korupcji poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Ustalenia kontroli NIK wykazały kilkumiesięczne opóźnienie we wdrażaniu Rządowego Programu, a także wiele problemów zarządczych i organizacyjnych, które dotyczyły w przede wszystkim:

- nieprzedstawienia rekomendacji i propozycji zmian legislacyjnych po przeprowadzonym przeglądzie aktów prawnych, mających zasadnicze znaczenie dla ograniczenia zachowań korupcyjnych;
- niejednoznacznego, nieprecyzyjnego określenia wartości mierników zadań lub działań wdrażanych przez urzędy administracji rządowej oraz monitorowania postępu w ich wdrożeniu w perspektywie dłuższej niż rok;
- niedostatecznej jakości harmonogramów realizacji zadań i działań, np. gdy rezultat uzyskany w działaniu przewidziany był do wykorzystania w realizacji innego działania oraz nieokreślenia terminów zakończenia poszczególnych etapów przedsięwzięć w ramach zadań realizowanych w okresie dłuższym niż rok;
- niewykorzystania potencjału Programu w przypadku realizacji zadań powielających czynności wykonywane w urzędach w zakresie kontroli zarządczej, np. analiza ryzyk korupcyjnych;
- niewykorzystania możliwości współpracy między urzędami administracji rządowej w ramach grup roboczych powołanych do realizacji Programu;
- niezorganizowania systemu wymiany informacji i współpracy zarówno pomiędzy realizatorami zadań i działań, jak i pomiędzy realizatorami a środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym;
- opóźnienia w przygotowaniu urzędów do realizacji zadań i działań, które zakończono w urzędach dopiero w pierwszej połowie 2015 r.;
- niepodjęcia przygotowań oraz niezapewnienia dostępu do dokumentów potrzebnych do ewaluacji Rządowego Programu, która powinna zostać przeprowadzona w 2016 r.

Szczegółowe ustalenia kontroli

Program Przeciwdziałania Korupcji wdrażano w urzędach administracji rządowej zgodnie z założeniami określonymi przez Radę Ministrów, jednak wdrażanie odbywało się z opóźnieniami.

Prawidłowo funkcjonowała struktura wdrażania Programu na trzech poziomach: koordynatorzy, grupy robocze ds. realizacji poszczególnych zadań lub działań oraz instytucja wdrażająca, której funkcje wykonywał Międzyresortowy Zespół ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu. Natomiast niemal pięciomiesięczne opóźnienie w powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów

Międzyresortowego Zespołu, spowodowało niedotrzymanie terminu powołania przez Ministra Spraw Wewnętrznych grup roboczych ds. realizacji poszczególnych zadań oraz wyznaczenia ich szefów. W konsekwencji dopiero w 2015 r. urzędy administracji rządowej opracowały plany realizacji zadań lub działań.

W urzędach rozpoczęto realizację zadań stałych, zgodnie z planem realizacji przyjętym przez Międzyresortowy Zespół. Zadania stałe dotyczyły m.in. opracowywania diagnoz dotyczących zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych, sporządzenia wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, opracowania i wdrożenia systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, analizowania informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu. Ponadto obejmowały one organizowanie i prowadzenie szkoleń oraz upowszechnianie wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów, a także opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych.

Urzędy wywiązywały się z obowiązku wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji oraz współdziałania instytucji publicznych i koordynacji w tym zakresie. W Rządowym Programie przyjęto do realizacji zadania i działania w obszarach najbardziej zagrożonych korupcją czyli ochrona zdrowia, sektor obronny, zamówienia publiczne, administracja państwowa oraz organizowanie profesjonalnych zawodów sportowych.

W planie realizacji zadań/działania Rządowego Programu ujęto przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w jednym roku oraz w okresie kilku lat, z terminem zakończenia w 2019 r. W harmonogramie nie określono jednak szczegółowych terminów realizacji poszczególnych przedsięwzięć w obrębie zadania i działania. W efekcie utrudniało to osobom koordynującym i monitorującym wdrażanie Rządowego Programu ocenę stopnia zaawansowania poszczególnych działań.

NIK zwraca uwagę, że w planie realizacji zadań/działania niejednoznacznie i nieprecyzyjnie określano wartości mierników zadań lub działań wdrażanych przez urzędy administracji rządowej, co uniemożliwiało wyznaczenie procentowego stopnia realizacji celów Rządowego Programu. W celu zmniejszenia ryzyka niezrealizowania planów dotyczących realizacji zadań przewidzianych do wykonania w okresie dłuższym niż rok, zasadne jest opracowanie wewnętrznych harmonogramów szczegółowo określających sposób i ramy czasowe ich realizacji.

Nie najlepiej funkcjonował system wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym w ramach grupy roboczej. Kontakty między członkami grupy roboczej były prowadzone najczęściej za pośrednictwem poczty elektronicznej, a spotkania odbywały się sporadycznie, głównie w przypadku konieczności podjęcia istotnych ustaleń lub decyzji dotyczących realizacji zadań. Z kolei do wymiany informacji z organizacjami pozarządowymi dochodziło jedynie w trakcie konferencji, sympozjów, warsztatów oraz za pośrednictwem strony internetowej www.antykorupcja.gov.pl. W ocenie NIK konieczne jest opracowanie i zorganizowanie sprawniejszego systemu wymiany informacji. Grupa robocza mogłaby stać się wówczas forum wymiany doświadczeń, szczególnie w zakresie upowszechniania dobrych praktyk związanych z implementowaniem w urzędach rozwiązań antykorupcyjnych.

Kontrola wykazała, że Minister Spraw Wewnętrznych wykonywał jednocześnie zadania Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu i szefa 11 grup roboczych. Sytuacja, gdy minister pełni jednoosobowo funkcję zarówno przewodniczącego zespołu, jak i szefa grupy roboczej, oznacza, że ta sama osoba zatwierdza wytworzone w ramach struktur Ministerstwa dokumenty, jak i sprawuje nadzór zgodnie z Rządowym Programem nad tym procesem. W ocenie NIK może dochodzić w tym obszarze do konfliktu interesów, dlatego funkcja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu oraz szefa grupy roboczej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie powinna być sprawowana przez tę samą osobę.

NIK zwraca uwagę, że nie podjęto przygotowań do przeprowadzenia ewaluacji Rządowego Programu. Zgodnie z założeniami Programu ewaluacja powinna zostać przeprowadzona w 2016 r. Miernikiem pomocniczym celu głównego Rządowego Programu jest uzyskanie pozytywnej oceny realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz oceniającą. Wskazane jest, by Międzyresortowy Zespół podjął działania zmierzające do opracowania koncepcji ewaluacji oraz podjął współpracę z Antykorupcyjną Koalicją Organizacji Pozarządowych w celu przygotowania procedury ewaluacji wdrażania Rządowego Programu zaplanowanej na 2016 r.

NIK zwraca również uwagę, że w związku z reorganizacją w administracji rządowej, przeprowadzoną w listopadzie 2015 r., osoby wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu przestały pełnić swoje funkcje. W ocenie Izby jak najszybciej należy wyznaczyć szefów poszczególnych grup roboczych i uzupełnić ich składy, a także wskazać nowych realizatorów wiodących i współpracujących.

Wnioski

do Prezesa Rady Ministrów o:

- dostosowanie postanowień stosownych uchwał i zarządzeń określających działanie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 do aktualnych przepisów określających szczegółowe zakresy działań poszczególnych ministrów
- o zmianę stosownych przepisów, dzięki którym możliwe będzie włączenie do składu Międzyresortowego Zespołu członka w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego Minister będzie mógł wyznaczyć na szefa grupy roboczej funkcjonującej w MSWiA

do Międzyresortowego Zespołu o:

- przeprowadzenie przeglądu mierników ustalonych w planach realizacji zadań/działań Rządowego Programu w urzędach administracji rządowej oraz określenie ich wartości w taki sposób, aby możliwe było sprawdzenie, czy osiągnięty zostanie 70 proc. wskaźnik realizacji działań w obrębie każdego zadania
- zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy w urzędach administracji rządowej realizujących Program w celu upowszechniania uzyskanych rezultatów i zwiększania świadomości antykorupcyjnej wśród urzędników
- opracowanie koncepcji ewaluacji wdrażania Rządowego Programu oraz zapewnienia instytucjom przeprowadzającym ewaluację dostępu do niezbędnych dokumentów